



In copertina:

Impianto di termovalorizzazione di Torino "Gerbido"

Il termovalorizzatore di Torino è l'anello conclusivo del sistema integrato di gestione dei rifiuti per la provincia di Torino; smaltirà ogni anno fino a 421.000 t di rifiuti residui da raccolta differenziata riducendone peso e volume e recuperando al contempo l'energia in essi contenuta: fornirà energia elettrica per 175.000 famiglie di 3 persone (350.000 MWh/anno); potrà riscaldare 17.000 abitazioni da 100 m² (170.000 MWh/anno) generando così un risparmio di oltre 70.000 t di combustibile tradizionale. Le tecnologie utilizzate garantiscono la massima tutela della salute delle persone e la salvaguardia dell'ambiente. L'impianto è in costruzione dal febbraio 2010 da parte di TRM S.p.A. per mezzo di un'ATI composta da CNIM, COOPSETTE e UNIECO individuata tramite gara. È finanziato con un project finance che richiede l'impegno di 413 milioni di euro da parte degli istituti finanziari cui si aggiungono 90 milioni dai Soci di TRM tramite l'immissione di capitale sociale.

IL "MODELLO TORINO" PER LA GESTIONE DEL CICLO INTEGRATO DEI RIFIUTI - RISULTATI, PROSPETTIVE, PROBLEMI APERTI

P. Foietta*

1. INTRODUZIONE

Il "Modello Torino" di gestione del ciclo integrato dei rifiuti urbani ha consentito ad una grande Provincia Metropolitana (2,3 milioni di abitanti), in una situazione di pre-emergenza nel 2002-2004, di uscire dalla crisi, raggiungendo in poco più di cinque anni le migliori performance ambientali nazionali e, allo stesso tempo di programmare e realizzare il termovalorizzatore più moderno d'Italia (Gerbido). Dal 2004 al 2011 l'azione comune di governo dell'Associazione d'Ambito Torinese (ATO-R) (programmazione, affidamento degli impianti transitori e definitivi, governo dei flussi e definizione delle Tariffe) e dei Consorzi di Bacino (raccolta differenziata e sua valorizzazione), coordinata con il grande lavoro condotto dalla Provincia di Torino (programmazione provinciale, autorizzazioni e politiche di sostegno alla Raccolta Differenziata) ha prodotto, in applicazione della legge regionale 24/02, un governo efficace che ha conseguito risultati eccezionali, unici nel panorama nazionale, che è utile riassumere per evitarne l'oblio o, come spesso succede, la negazione¹.

Questa convergenza ha consentito in poco più di cinque anni di realizzare cose tutt'altro che scontate, soprattutto nel panorama italiano:

- una pianificazione di sistema attenta ed efficace attraverso il Programma Provinciale di Gestione Rifiuti (PPGR) approvato dal

Consiglio Provinciale nel 2005 e il suo Aggiornamento del 2006;

- una programmazione puntuale e concreta che, attraverso il Piano d'Ambito (PdA), approvato da ATO-R nel 2008 e i suoi successivi aggiornamenti, ha permesso di evitare l'emergenza;
- una società pubblica TRM per la progettazione e realizzazione del nuovo termovalorizzatore;
- la costruzione di una governance forte attraverso azioni tecnico-amministrative concrete, il confronto continuo, il consenso e la condivisione dei diversi e frammentati attori del sistema di gestione dei rifiuti: Provincia – Comuni e ATOR – Consorzi.

Il Modello Torino nasce da questi presupposti ed è un mix di pragmatismo e di concretezza per uscire dalla declinazione ideologica che ha contrapposto e contrappone due logiche finora presentate come inconciliabili:

- la raccolta differenziata domiciliare senza impianti, alla ricerca dell'improbabile rifiuti zero; dove è stata proclamata, i rifiuti indifferenziati che continuano, nonostante le buone intenzioni, ad essere prodotti si esportano poi all'estero;
- la soluzione tecnologica al problema dei rifiuti con lo sviluppo dell'impiantistica di trattamento e smaltimento, per una gestione unicamente industriale del problema.

Il Modello Torino ha dimostrato che si può conciliare, con buon

* Dott. Paolo Foietta; Presidente ATO-R (Associazione d'Ambito Torinese per il Governo dei Rifiuti).

¹ Grande assente in questo processo è stata la Regione Piemonte: la Legge Regionale che regola il sistema dei rifiuti è ancora oggi la L.R. 24/2002; nessun adeguamento legislativo alla normativa nazionale (il D.Lgs 152/06 e

s.m.i.) è stato prodotto – le norme regionali avrebbe dovuto essere adeguate già nel 2007. Il programma regionale per la gestione dei rifiuti è fermo al 1997; l'unica innovazione è arrivata con la legge regionale n. 7 del 2012, che, senza risolvere i contrasti con il D.Lgs 152/20096, è intervenuta per modificare unicamente l'assetto della governance esistente.

Tab. 1 – Popolazione in Provincia di Torino (fonte: Banca Dati Evolutiva Regione Piemonte)

	Abitanti		
	Torino	Fuori Torino*	Provincia di Torino*
2002	900.987	1.314.782	2.215.769
2003	861.644	1.311.375	2.173.019
2004	902.255	1.335.502	2.237.757
2005	900.158	1.342.184	2.242.342
2006	900.955	1.347.822	2.248.777
2007	905.209	1.361.515	2.266.724
2008	908.273	1.370.315	2.278.588
2009	909.538	1.388.945	2.298.483
2010	907.563	1.395.681	2.303.244
2011	905.780	1.401.942	2.307.722

* Sono computati anche gli abitanti di Moncuoco, comune della provincia di Asti che per quanto riguarda la gestione dei rifiuti fa parte dell'Ambito Torinese.

senso e in modo pragmatico, entrambi gli approcci: gli elevati livelli di raccolta differenziata e di recupero di materia ottenuti principalmente attraverso sistemi di raccolta domiciliare e un sistema impiantistico ben strutturato, che consente lo smaltimento della quota parte di rifiuti non recuperabile, dimostrano che la sfida risulta in grande misura vinta e che il Modello Torino ha finora funzionato e continua a funzionare.

2. RACCOLTA DIFFERENZIATA E POLITICHE DI RIDUZIONE DEL RIFIUTO

Pochi numeri chiariscono, nel confronto con le altre provincie italiane, la complessità del territorio della Provincia di Torino, in ordine al problema del governo del ciclo integrato dei rifiuti:

- è la prima provincia italiana per numero di comuni con 315 comuni;

² Il Comune di Moncuoco (Provincia di Asti) per quanto riguarda la gestione dei rifiuti fa parte dell'ambito dell'Ambito Torinese (complessivamente 316 comuni).

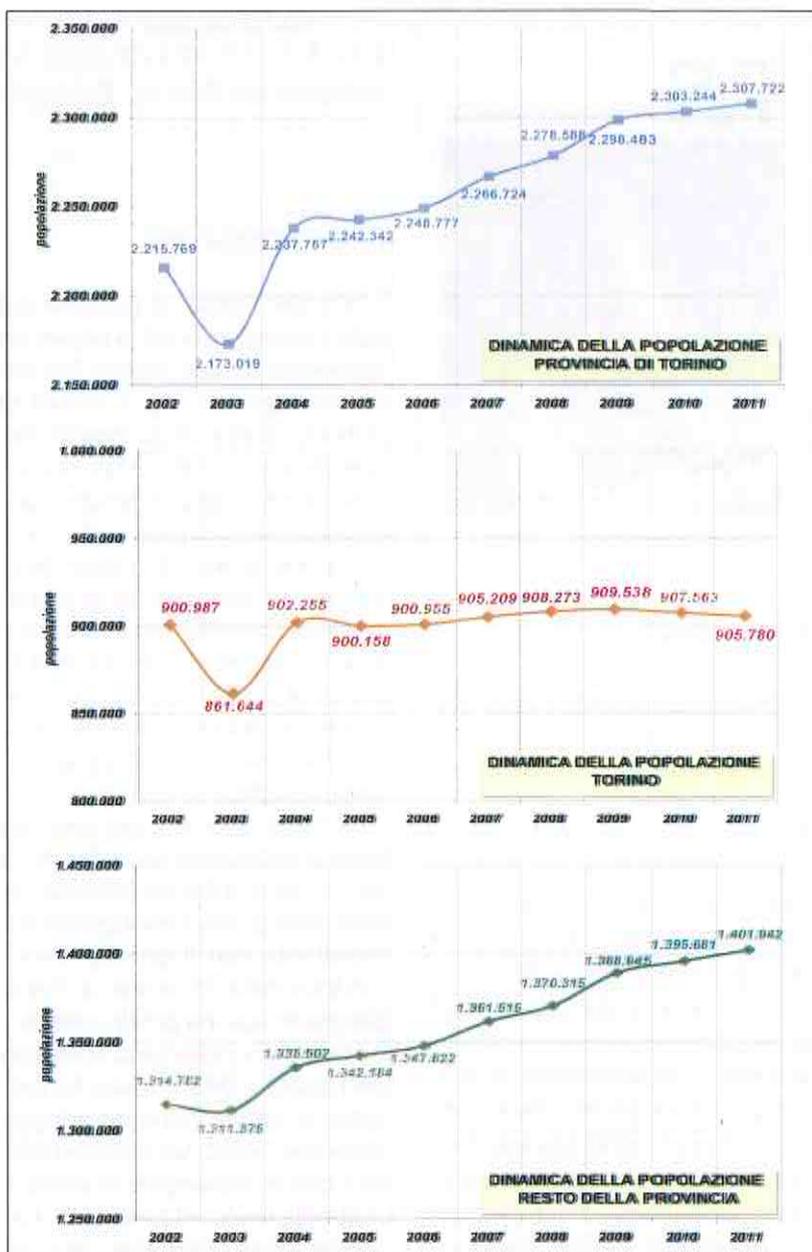


Fig. 1 – Confronto tra la popolazione nella Provincia, a Torino e fuori Torino nel periodo 2002-2011 (fonte: Provincia di Torino; elaborazione ATO-R, agosto 2012)

- è la quarta provincia italiana per popolazione dopo Roma, Milano e Napoli con 2.306.881 abitanti;
- è la quarta provincia italiana per superficie territoriale con una dimensione di 6.829 kmq, dopo Bolzano, Foggia e Cuneo;
- ospita la quarta città italiana, Torino, dopo Roma, Milano e Napoli, con 906.000 abitanti e ha una conurbazione metropolitana di oltre 1.300.000 abitanti.

La popolazione complessiva dell'Ambito Torinese ammonta a 2.307.722 abitanti (dato dicembre

2011); gli abitanti sono ripartiti su 316 comuni². Siamo quindi in presenza di una delle realtà maggiori d'Italia, caratterizzata da una forte frammentazione amministrativa, con un gran numero di comuni di piccola e piccolissima dimensione e un ridotto numero di comuni di medie dimensioni, in buona parte integrato nella cintura metropolitana torinese. La popolazione in provincia è cresciuta dal 2003 di oltre 134.000 abitanti, in gran parte all'esterno della città di Torino (Tabella 1).

Tab. 2 – Produzione totale rifiuti (fonte: Provincia di Torino; elaborazione ATO-R, agosto 2012)

	Produzione totale rifiuti [t/anno]		
	Torino	Fuori Torino	Provincia di Torino
2002	497.530	633.096	1.130.626
2003	493.305	639.794	1.133.099
2004	517.503	653.574	1.171.076
2005	534.716	636.038	1.170.754
2006	554.028	645.115	1.199.143
2007	546.253	637.373	1.183.626
2008	524.365	636.663	1.161.027
2009	500.703	630.307	1.131.010
2010	495.289	634.981	1.130.270
2011	479.385	627.601	1.106.986

Tab. 3 – Produzione pro-capite di rifiuti in Provincia di Torino (fonte: Provincia di Torino; elaborazione ATO-R, agosto 2012)

	Produzione procapite rifiuti [t/abitante/anno]		
	Torino	Fuori Torino	Provincia di Torino
2002	552	482	510
2003	573	488	521
2004	574	489	523
2005	594	474	522
2006	615	479	533
2007	603	468	522
2008	577	465	510
2009	551	454	492
2010	546	455	491
2011	529	448	480

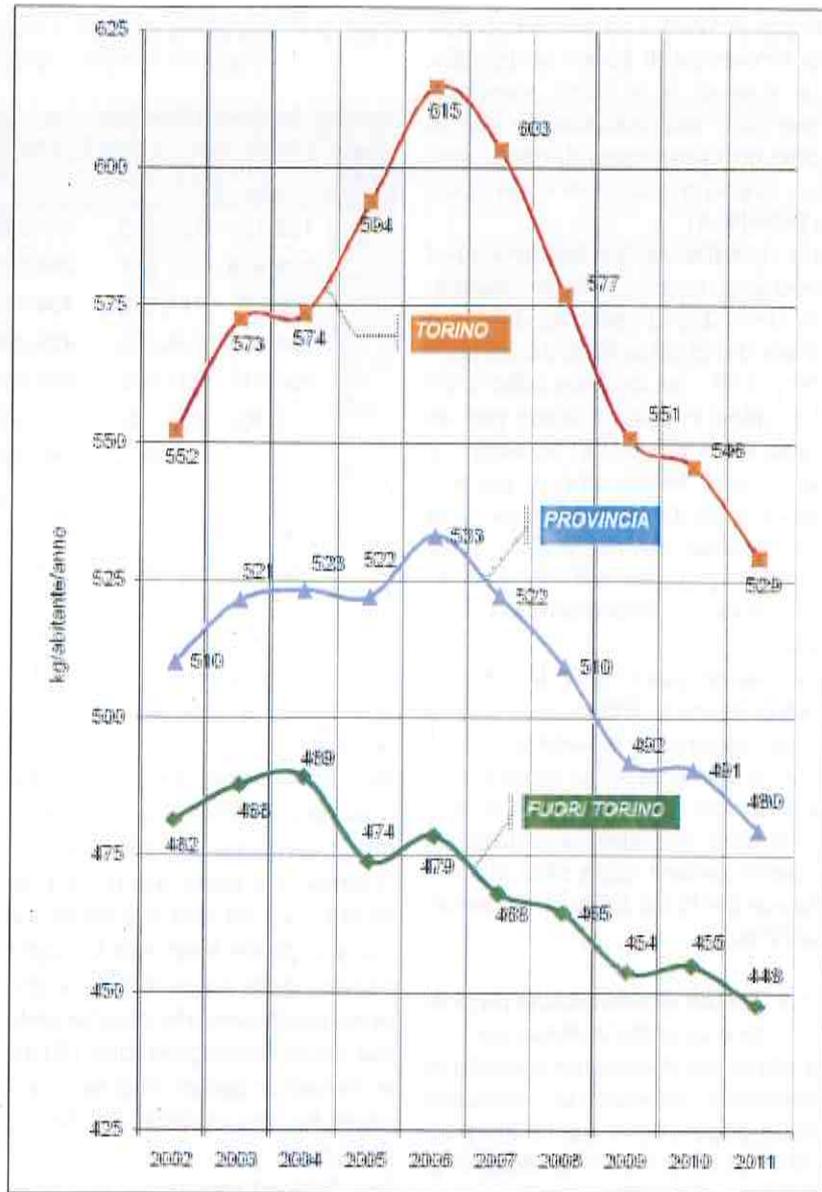


Fig. 2 – Confronto tra la produzione pro-capite di rifiuti urbani a Torino e fuori Torino nel periodo 2002-2011 (fonte: Provincia di Torino; elaborazione ATO-R, agosto 2012)

Le dinamiche della popolazione risultano differenti tra Torino Città ed il resto della Provincia.

La Figura 1 confronta le dinamiche della Città di Torino (limitata crescita con un incremento di 44.000 abitanti sul 2003) e del resto della Provincia (marcata crescita con un incremento di 90.000 abitanti sul 2003).

2.1 Riduzione del Rifiuto Complessivo Prodotto nel periodo 2002-2011

Sono stati raggiunti in 10 anni significativi risultati di contenimento del rifiuto prodotto ritornando,

dopo l'impennata nel 2006-2007, (Olimpiadi invernali Torino 2006 – 1.200.000 t/a ca.), a valori precedenti il 2000 (1.100.000 t/a ca. nel 2011).

L'effetto *crisi economica* tra 2010-2011 non pare aver prodotto una grande riduzione del rifiuto complessivo (25.000 t/a in meno, -2% ca.). Un'analisi più significativa è quella della produzione procapite di rifiuti (kg ad abitante).

La *produzione pro-capite* è in forte riduzione e passa da 521 kg ad abitante nel 2003 a 480 nel 2011 (41 kg in meno di rifiuti prodotti per abitante). Il calo della produzione

procapite in Provincia risulta evidente anche negli ultimi due anni (da 491 kg ad abitante nel 2010 a 480 nel 2011; 11 kg in meno di rifiuti prodotti per abitante).

È interessante notare il picco di Torino in corrispondenza alle Olimpiadi 2006 (615 kg/ab), la significativa discesa negli anni successivi e la grande differenza tra Torino città (529 kg/ab nel 2011) e la restante parte della provincia (448 kg/ab al 2011).

2.2 Raccolta differenziata

La *raccolta differenziata* negli ultimi 10 anni è più che raddop-

piata (+124%) ed è ormai, nella Provincia di Torino stabilmente superiore al 50%; vengono raccolte separatamente più di 550.000 tonnellate di rifiuti; erano meno di 250.000 t nel 2002 (Tabella 4).

La ripartizione territoriale vede i *consorzi esterni a Torino* passare dal 20% di raccolta differenziata del 2002 al 57% del 2011 (+ 37 punti) – un risultato ottimo, tra i migliori in Italia e unico per un ambito di 1.400.000 abitanti – e la *Città di Torino*, con un percorso di crescita molto più lento – la metà circa del resto della Provincia – passare dal 25% al 43% di raccolta differenziata (+ 18 punti).

Qualsiasi possibilità di crescita della Raccolta Differenziata deve oggi riguardare la *Città di Torino* che è ferma al 43%; nonostante sia ancora il miglior risultato per una città metropolitana italiana, siamo lontani dalla città più virtuose del Nord Europa, superiori al 50%.

2.3 Rifiuto indifferenziato prodotto e smaltito in discarica

Il rifiuto indifferenziato smaltito in discarica, nonostante l'aumento della popolazione tra il 2002 ed il 2011 di circa 100.000 abitanti, si è ridotto del 44%.

La costante riduzione della necessità di smaltimento in discarica è uno dei grandi risultati del

Tab. 4 – Raccolta differenziata in Provincia di Torino (fonte: Provincia di Torino; elaborazione ATO-R, agosto 2012)

	Raccolta differenziata [t/anno]			Raccolta differenziata [%]		
	Torino	Fuori Torino	Provincia di Torino	Torino	Fuori Torino	Provincia di Torino
2002	122.182	125.158	247.339	24,7%	19,9%	22,0%
2003	128.809	155.911	284.720	26,3%	25,2%	25,7%
2004	165.426	198.986	364.412	32,2%	31,7%	31,9%
2005	188.600	234.879	423.479	35,5%	38,2%	36,9%
2006	204.012	287.968	491.981	37,0%	45,6%	41,6%
2007	214.499	333.846	548.344	39,5%	53,4%	46,9%
2008	213.330	355.961	569.291	40,9%	57,1%	49,7%
2009	209.933	342.125	552.058	42,0%	56,6%	50,0%
2010	209.896	350.581	560.477	42,7%	56,5%	50,4%
2011	205.665	347.857	553.523	43,2%	57,1%	51,0%

Modello Torino: dal 2002 al 2010 la necessità di spazio in discarica si è ridotta di oltre 320.000 t (Tabella 5).

Nel 2011 si è verificata una ulteriore, significativa riduzione del rifiuto conferito in discarica in quanto una parte dei rifiuti prodotti (circa 39.000 t) è stata avviata al *pretrattamento* in applicazione della legge regionale che pone limitazioni allo smaltimento del rifiuto biodegradabile (RUB) in discarica; questi rifiuti sono soprattutto provenienti da Torino (31.000 t).

Dal 2006 ad oggi non è mai stato necessario esportare rifiuti fuori dalla provincia; nel 2004 e 2005 quasi 30.000 tonnellate andava-

no a Cavaglià, nel Biellese (Tabella 5).

La Figura 3 sintetizza per la *Provincia di Torino* la combinazione dei risultati del *Modello Torino*:

- la decrescita del rifiuto indifferenziato prodotto (dal 78% al 49% della produzione totale) e dell'utilizzo della discarica (dal 78% al 45,4% della produzione totale); la differenza tra i due rappresenta la quota di indifferenziato avviato ad impianti di trattamento;
- l'ascesa della raccolta differenziata passata in 10 anni dal 22% (2002) al 51% (2011).

È interessante analizzare gli stessi dati per Torino città, e per la restante parte della provincia ossia per i comuni esterni a Torino per

Tab. 5 – Destino del rifiuto indifferenziato prodotto in Provincia di Torino (fonte: ATO-R)

	RUR smaltito direttamente in discariche della Provincia [t/anno]			RUR avviato a pretrattamento [%]			RUR smaltito fuori Provincia [t/anno]		
	Torino	Fuori Torino	Provincia di Torino	Torino	Fuori Torino	Provincia di Torino	Torino	Fuori Torino	Provincia di Torino
2002	372.733	503.684	876.417	0	0	0	0	0	0
2003	361.237	450.781	812.018	0	11.921	11.921	0	0	0
2004	348.475	383.257	731.732	0	20.276	20.276	0	25.087	25.087
2005	336.929	342.018	678.947	0	14.627	14.627	6.011	23.482	29.493
2006	333.921	327.375	661.296	13.359	16.706	30.065	0	0	0
2007	305.929	275.307	581.236	22.636	16.322	38.958	0	0	0
2008	304.968	258.128	563.096	2.874	9.183	12.057	0	0	0
2009	289.933	262.125	552.058	0	572	572	0	0	0
2010	281.899	268.841	550.740	0	819	819	0	0	0
2011	238.497	253.741	492.238	31.508	7.510	39.018	0	0	0

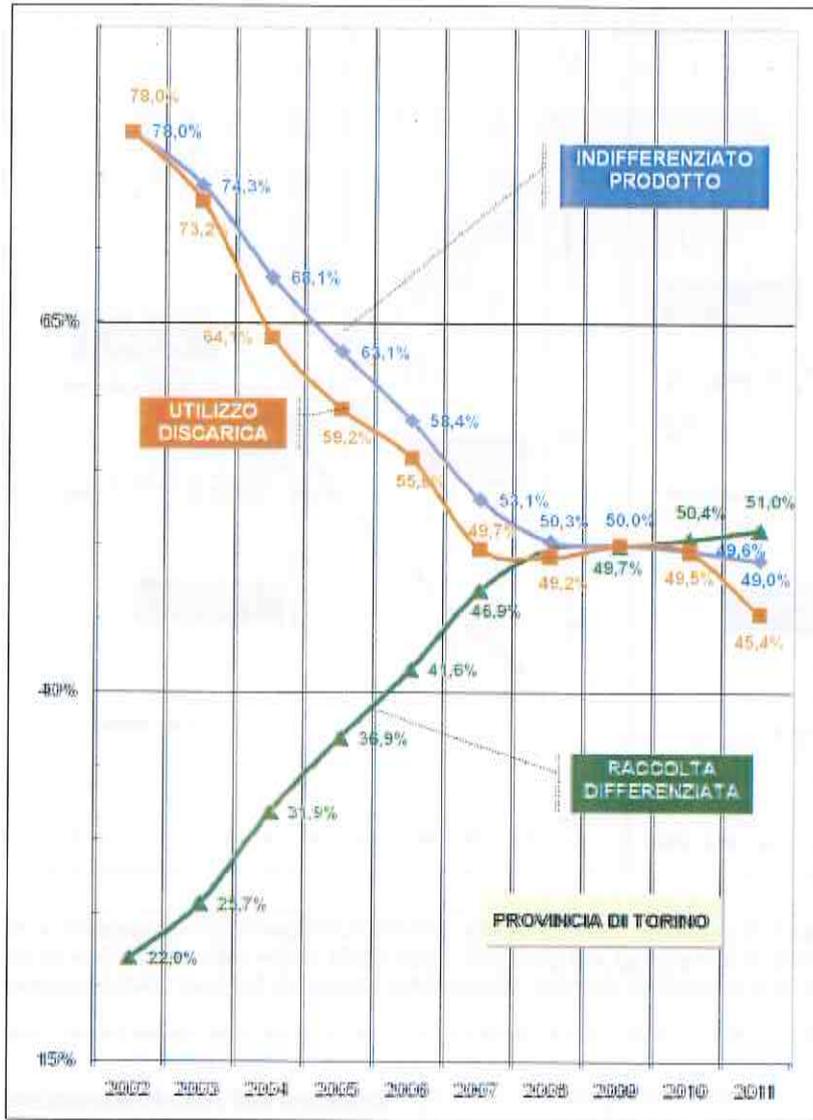


Fig. 3 – Confronto tra le percentuali di raccolta differenziata, rifiuto indifferenziato prodotto e rifiuto indifferenziato smaltito in discarica nel periodo 2002-2011 in Provincia di Torino (fonte: Provincia di Torino; elaborazione ATO-R, agosto 2012)

leggere le rilevanti differenze tra le due realtà (Figura 4).

Nella Città di Torino le dinamiche sono rallentate:

- è meno marcata la decrescita del rifiuto indifferenziato prodotto (dal 75,3% al 56,8% del totale) e dell'utilizzo della discarica (dal 75,3% al 50,1% del totale); la quota di indifferenziato avviato ad impianti di trattamento per il rispetto dei limiti di conferimento dei RUB in discarica è, pertanto, molto più consistente (7%);
- l'ascesa della raccolta differenziata è più contenuta passando in 10 anni dal 24,7% (2002) al 43,2% (2011).

Nella restante parte della Provincia gli effetti del Modello Torino sono ancora più accelerati ed i risultati positivi sono unici nel quadro italiano:

- è molto forte la decrescita del rifiuto indifferenziato prodotto (dal 80,1% al 42,9% del totale) e dell'utilizzo della discarica (dal 80,1% al 41,7% del totale); la quota di indifferenziato avviato ad impianti di trattamento è molto limitata (1,2% nel 2011);
- l'ascesa della raccolta differenziata è molto spinta: passa in 10 anni dal 19,9% (2002) al 57,1% (2011).

3. L'IMPIANTISTICA PER LO SMALTIMENTO DEI RIFIUTI INDIFFERENZIATI

Il Modello Torino è stato realizzato grazie al grande lavoro condotto per la gestione impiantistica quasi quotidiana del periodo transitorio in attesa dell'avvio del termovalorizzatore, che ha consentito di uscire dalla situazione emergenziale del 2004-2005 e di gestire, senza problemi, la realizzazione dell'impianto di termovalorizzazione del Gerbido.

3.1 Piano di ampliamento e gestione delle discariche transitorie

La predisposizione di un efficace piano di ampliamento delle discariche transitorie (Tabella 6) ha consentito nel 2009 di onorare l'impegno, dopo almeno 5 rinvii, della chiusura della discarica di Basse di Stura; la programmazione dei flussi di rifiuto indifferenziato a tali discariche attraverso l'Aggiornamento annuale del Piano d'Ambito 2008-2014 e il continuo monitoraggio dell'applicazione dello stesso, ha permesso di evitare il trasporto dei rifiuti fuori Provincia garantendo, nonostante i gravi problemi economico-finanziari di aziende pubbliche e gestori, l'autosufficienza dell'Ambito fino all'avvio del termovalorizzatore del Gerbido, a servizio di Torino e della Zona Sud della Provincia.

ATOR ha inoltre programmato una adeguata capacità residua di discarica nella zona nord (negli impianti di Grosso e Chivasso) che consentirà senza traumi, con interventi di adeguamento già autorizzati ed in corso di realizzazione, di gestire eventuali ritardi nell'avvio del termovalorizzatore del Gerbido e la necessità residua di smaltimento (120.000-150.000 t/anno pari a circa il 20% del totale) fino almeno al 2017.

3.2 Realizzazione del termovalorizzatore del Gerbido – Impiantistica a Regime

Nel maggio 2005 la Provincia, in veste di autorità competente in so-

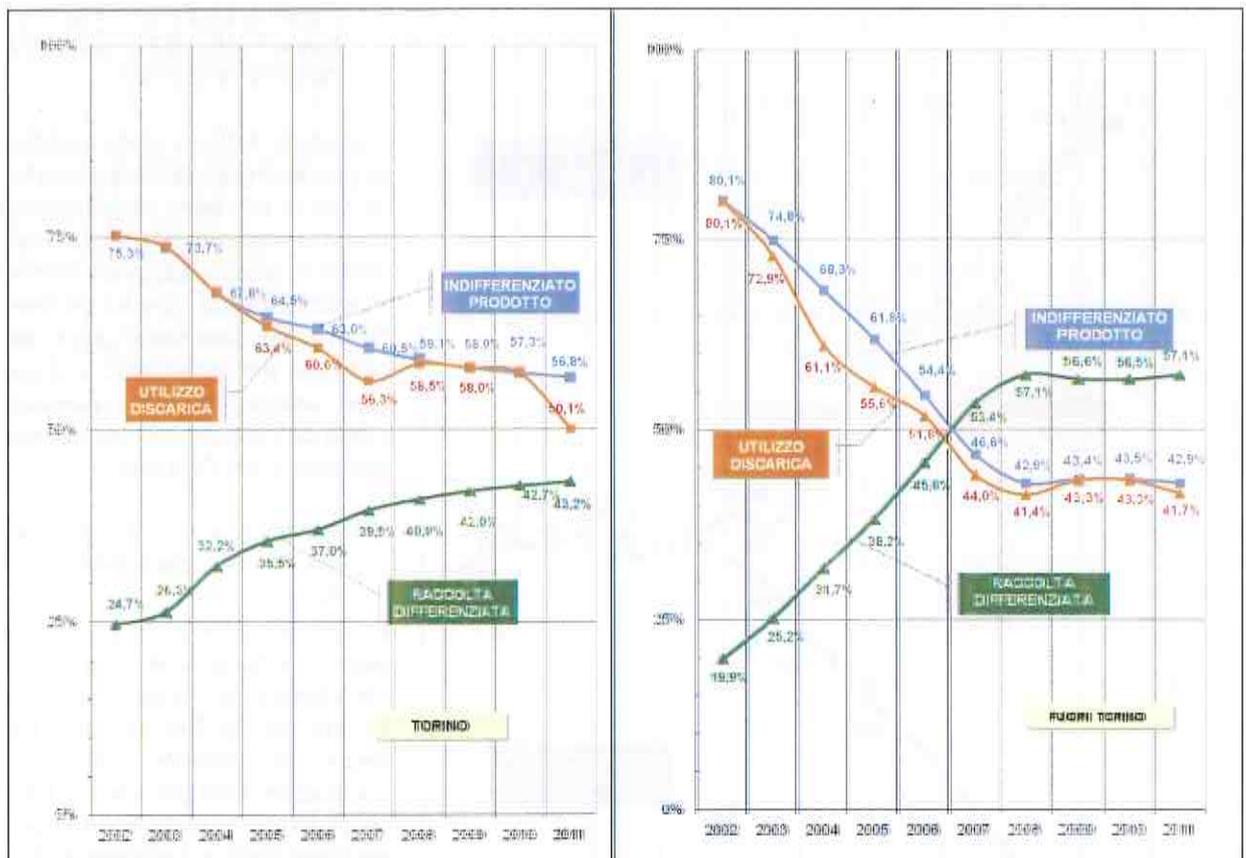


Fig. 4 – Confronto tra le percentuali di raccolta differenziata, rifiuto indifferenziato prodotto e rifiuto indifferenziato smaltito in discarica nel periodo 2002-2011 nella città di Torino (a sinistra) e nei comuni esterni a Torino (a destra) (fonte: Provincia di Torino; elaborazione ATO-R, agosto 2012)

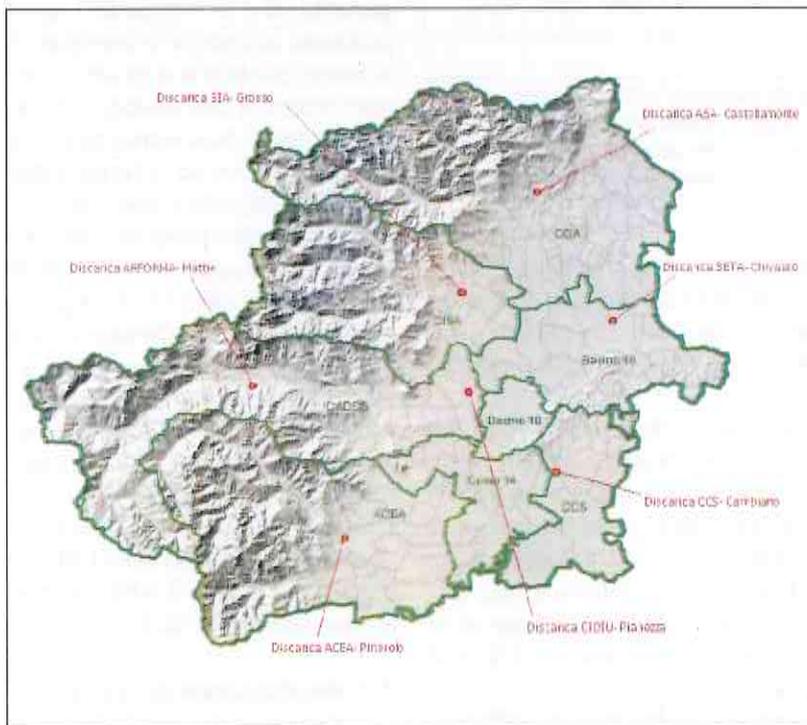


Fig. 5 – Le discariche attualmente in esercizio in Provincia di Torino

stituzione dell'ATO-R non ancora costituito, aveva affidato "in house" la progettazione, realizzazione e gestione del termovalorizzatore a servizio della zona sud, localizzato nel territorio del Comune di Torino, in località Gerbido, alla Società Pubblica TRM.

L'Associazione d'Ambito ATO-R, costituita nell'ottobre 2005, ha preso in carico la definizione e il perfezionamento del contratto di servizio e ha gestito tutte le attività connesse alla progettazione e realizzazione dell'impianto, comprensive della definizione delle modalità di calcolo della tariffa e della determinazione della tariffa provvisoria di smaltimento all'impianto, concordata in 97€ a tonnellata, al netto di IVA ed ecotassa.

Il cantiere per la realizzazione del termovalorizzatore del Gerbido, autorizzato nel dicembre 2006 a smaltire 421.000 t/a di rifiuti urba-

Tab. 6 – Volumetrie residue nelle discariche dell'Ambito Torinese (fonte: ATO-R)

Gestore	Località	Disponibilità residua al 30/06/2012 (m ³)	Ulteriori ampliamenti autorizzati (m ³)	Totale volumetrie potenzialmente disponibili al 30/6/2012 (m ³)
ACEA	Pinerolo	28.300	181.260	209.560
ARFORMA	Mattie	37.456	20.500	57.956
CCS	Cambiano	13.158		13.158
CIDIU	Pianezza	105.549	174.100	279.649
SIA	Grosso	37.790	386.880	424.670
SETA	Chivasso	282.900	–	282.900
ASA	Castellamonte	–	83.000	83.000
		505.153	845.740	1.350.893

ni residui alla raccolta differenziata, è stato avviato a febbraio 2010. L'entrata in funzione dell'impianto è prevista in modalità provvisoria (fase di verifica e collaudo) per i primi mesi del 2013 e, l'esercizio a regime, entro la fine del 2013.

Il termovalorizzatore del Gerbido rappresenta la componente strategica del sistema dell'impiantistica e consente il superamento del sistema delle discariche nella Provincia di Torino; l'impianto infatti consente lo smaltimento di almeno l'80% dei rifiuti indifferenziati attualmente prodotti nell'Ambito. L'affidamento del servizio, coerentemente con gli accordi sottoscritti, prevedeva la proprietà interamente pubblica dell'impianto attraverso un azionariato pubblico diffuso (i Comuni conferenti); queste erano, secondo il Modello Torino, le condizioni essenziali per fare partecipare gli stessi comuni utenti nella gestione dell'impianto e governare, anche dalla parte della proprietà, la missione dell'azienda, i suoi obiettivi, i suoi investimenti ambientali, la tariffa per i cittadini.

Tutto questo era stato esplicitato nel percorso di autorizzazione e realizzazione dell'impianto e nell'affidamento del servizio sottoscritto dall'ATOR, e questo sistema rappresentava per tutti, anche per il regolatore, una condizione di ulteriore garanzia.

La Città di Torino, proprietaria pubblica di TRM (oltre il 95% delle quote), per affrontare e risolvere i

gravi problemi economici finanziari del Comune, ha recentemente deciso di cedere sul mercato la maggioranza delle proprie azioni; è attualmente in corso la gara per la vendita dell'80% delle azioni pubbliche.

Questa nuova situazione, non condivisa da una parte rilevante dell'Assemblea dell'ATOR, sta creando seri problemi al sistema e corre il rischio di mettere in seria difficoltà la prosecuzione e lo sviluppo dell'esperienza Torinese.

4. I NUOVI PROBLEMI: IL GOVERNO DEI RIFIUTI AI TEMPI DELLA CRISI

Il Modello Torino gestito dal sistema Provincia-ATOR-Consorti ha quindi funzionato e la dimostrazione sta nei risultati documentati e commentati che abbiamo fornito in precedenza:

- la programmazione della Provincia di Torino (PPGR2006³) ha avuto attuazione dal sistema di governo (ATOR – Consorzi), raggiungendo tutti i risultati previsti in materia di contenimento della produzione di rifiuti, di riduzione dei rifiuti procapite, di riduzione dello smaltimento in discarica e di raccolta differenziata;

³ Programma Provinciale di Gestione dei Rifiuti 2005 – 2006 <http://www.provincia.torino.gov.it/ambiente/rifiuti/programmazione/programma>.

- verrà avviato, a tre anni dall'inizio del cantiere, l'impianto di termovalorizzazione del Gerbido (il primo in Italia per tecnologia e il secondo per dimensioni) che consentirà, a partire dal 2013, di superare il sistema delle discariche;
- è stato scongiurato, nella fase transitoria (durata 7 anni) il rischio di emergenza impiantistica per lo smaltimento:
 - non aprendo nuove discariche ma ampliando quelle esistenti;
 - ottimizzando il loro utilizzo attraverso una gestione programmata ed attenta dei flussi;
 - chiudendo nel 2009, dopo più di 50 anni di esercizio, la discarica di Basse di Stura, la seconda per dimensioni in Italia, collocata in Torino in un'area fortemente urbanizzata.

Il Modello Torino ha piena validità ancora oggi, ma i profondi mutamenti economico-sociali (crisi economico-finanziaria ed effetti sul sistema sociale ed economico e sul sistema degli enti locali), e gli effetti prodotti sul sistema istituzionale e normativo (la soppressione degli ATO, la annunciata riforma degli enti locali, la Legge Regionale 7/2012) stanno mettendo in crisi il modello di governo e di gestione del ciclo integrato dei rifiuti.

Che cosa è dunque successo e cosa sta succedendo in questo ultimo periodo?

1. È stato destabilizzato in Italia ed in particolare in Piemonte il sistema della governance. In questi due anni il combinato disposto della legislazione repressiva nazionale e l'incapacità della Regione Piemonte di proporre soluzioni legislative ragionevoli, ha sfasciato e delegittimato il sistema di governo, che faticosamente aveva trovato un suo assetto, e che aveva prodotto i risultati prima descritti. Da due anni per effetto delle Norme

Nazionali⁴ il sistema ATOR – Consorzi è stato soppresso e funziona in prorogatio, con organi delegittimati, oramai onorifici, ma con piena responsabilità civile e penale nei rapporti con i gestori, con impegni che assumono un valore economico di centinaia di milioni di Euro (tariffe, affidamenti di servizi, appalti) e che, in molti casi (termovalorizzatore del Gerbido in primis), costituiscono la garanzia per il sistema bancario.

Per fare questo, il Consiglio di Amministrazione di ATOR si è assunto, spesso in solitudine, enormi responsabilità (l'Ente gestisce oggi affidamenti di servizi per 1,2 miliardi di Euro), lavorando e decidendo, a titolo completamente gratuito, solo per senso di responsabilità e servizio.

La legge regionale prodotta recentemente dalla Regione Piemonte, la L.R.7/2012⁵ del 24 maggio 2012, nasce già vecchia e sembra costruita esclusivamente per dare il colpo di grazia al sistema di Governo. La nuova Legge non solo non ha tenuto conto dei rilievi e delle osservazioni proposte dagli enti interessati nella fase di consultazione (ATOR e Consorzi) ma neppure dell'evoluzione normativa intervenuta a livello nazionale sia in merito al nuovo sistema di governance dei servizi pubblici locali introdotto dall'art. 3-bis del D.L. 138/2011 (co-

me recentemente modificato in merito alla disciplina nazionale del sistema di gestione dei rifiuti), sia in merito alla riforma del sistema degli enti locali (D.L. 95/2012) che affida alla città metropolitana i compiti di regolazione del sistema dei servizi pubblici locali e dei rifiuti.

Le soluzioni normative approvate sembrano fatte per tutelare le prerogative di enti, politica ed istituzioni, ma paiono ignorare le necessità operative del sistema dei rifiuti; il nuovo ente (la conferenza d'ambito) è fatto per non funzionare; una sorta di pachidermica assemblea permanente che deciderà in mesi cose che richiedono ore; in un sistema dai meccanismi complessi come quello della gestione dei rifiuti, con le emergenze che quotidianamente gli operatori del sistema si trovano a dover risolvere con rapidità il nuovo e pesante sistema delineato rischia di pregiudicare l'attività efficacemente svolta fino ad oggi.

Questa Legge propone un governo del ciclo integrato dei rifiuti disegnato già debole, senza uno status giuridico adeguato, esso stesso regolato anche dalla Regione; come potrà questo nuovo soggetto essere autorevole nei confronti dei soggetti pubblici e privati (nel caso della provincia di Torino frammentati e plurimi) a cui af-

fida i servizi e che dovrebbe governare?

Per riorganizzare le competenze come delineate dalla nuova Legge non ci vorranno mesi ma anni, nei quali il sistema corre il rischio di essere bloccato per i problemi interpretativi e operativi che si porta dietro la steccatura equivoca e tecnicamente indeterminata delle norme, nei quali il rischio dell'emergenza rifiuti sarà alto, senza che le ATO e Consorzi, in soppressione, possano intervenire.

E se non esiste un governo, o il governo è debole, bloccato nelle decisioni, governano le aziende ora pubbliche e, domani, sempre meno pubbliche. E non è detto che l'obiettivo delle aziende sia quello dei cittadini, soprattutto in termini di tariffa, controllo dei servizi, controllo degli impatti ambientali e sociali, efficacia ed efficienza.

2. *Il sistema delle aziende pubbliche già malato è ora moribondo; l'appello lanciato nel febbraio 2010 alle istituzioni e alla politica nel convegno promosso dall'ATOR, e pubblicato come editoriale su Rifiuti Solidi⁶, non ha avuto alcun esito e ora il sistema delle aziende sta collassando: la situazione che gestiamo giornalmente vede un gran numero di aziende che svolgono con crescente difficoltà servizi delicati ed essenziali, pagati sempre più in ritardo dai clienti (che sono spesso gli stessi Comuni proprietari), e sono per questo strangolate da banche e interessi passivi, sovrastate dall'ordinario, sottocapitalizzate, incapaci di investi-*

⁴ Il decreto legge 25 gennaio 2010, n. 2, convertito con modificazioni dalla legge 26 marzo 2010, n. 42, nell'art. 1, c. 1-quinquies, che contiene disposizioni innovative della legge 23 dicembre 2009, n. 191 (legge finanziaria 2010) entrata in vigore il 1° gennaio 2010, prevedeva la soppressione delle Autorità d'ambito territoriali entro il 31-12-2010, poi prorogato con decreto-legge 29 dicembre 2010, n. 225 al 31-12-2011 e nuovamente prorogato con il Decreto Legge 29 dicembre 2011, n. 216 al 31-12-2012. Inoltre la L. 23 dicembre 2009 n. 191 (Finanziaria per il 2010), con l'art. 2, comma 186, al

fine di coordinamento della finanza pubblica e per il contenimento della spesa pubblica, ha imposto ai comuni la soppressione dei consorzi di funzioni tra enti locali ovvero dei consorzi costituiti per l'esercizio associato di funzioni (I Consorzi per la gestione dei Rifiuti)

⁵ La nuova Legge Regionale istituisce le Conferenze d'Ambito per lo svolgimento dei compiti attualmente attribuiti ai Consorzi e ad ATO-R (servizi di raccolta e gestione degli impianti); la Conferenza d'Ambito è composta per il 50% dai Comuni e per il restante 50% dalla Provincia di riferimento.

⁶ Paolo Fioletta, *Regolazione e governo del ciclo integrato dei rifiuti, Rifiuti Solidi n. 2 marzo-aprile 2010; Atti del Convegno "Regolazione e Innovazione nel sistema integrato di gestione dei rifiuti" del 5 febbraio 2010 – Relazione arch. Paolo Fioletta (Presidente ATO-R) – http://www.atorifiutitorinese.it/index.php?option=com_content&ask=view&id=156&Itemid=178.*

menti e di strategie a lungo termine; l'unico obiettivo è in questo quadro restare in vita. Costruire un sistema industriale competitivo (con la necessaria dimensione di scala) obbliga a mettersi insieme ed affrontare nodi essenziali quali la produttività e l'efficienza; ma questo percorso, complicato e difficile, non è ancora neppure iniziato.

3. A questo quadro, già sufficientemente complesso, si aggiungono *gli effetti della stretta della finanza pubblica locale* (finanziaria e normativa) e le *condizioni di indebitamento particolarmente grave dei grandi comuni*, che, non solo non sono nelle condizioni di onorare gli impegni di *socio*, partecipando alla ricapitalizzazione ed al rilancio delle proprie aziende pubbliche ma utilizzano le proprie aziende come banca non riuscendo a pagare per problemi di cassa (e di patto di stabilità) i servizi fruiti; per Torino c'è anche l'imperativa necessità di evitare una situazione di pre-dissesto (anche questa causata dal patto di stabilità) e quindi di vendere al miglior offerente quote significative e di maggioranza delle proprie aziende pubbliche. In tale sistema è positiva una cessione, anche significativa, di quote di minoranza delle aziende pubbliche, operazione che spesso aiuta a perseguire processi di riorganizzazione ed efficientamento ma in questi anni tutti gli atti e gli impegni assunti per il Termovalorizzatore del Gerbido asserivano che occorre mantenere la *maggioranza pubblica* di un impianto così delicato e strategico da cui quasi l'intera provincia di Torino dipenderà, almeno per i prossimi 20 anni. Il Termovalorizzatore del Gerbido (TRM) rappresenta la componente strategica e di maggior valore del sistema impiantistico; intorno ad essa era possibile pensare all'aggregazione ed alla riorganizzazione del sistema

pubblico ed alla creazione di una gestione unitaria. L'impianto di maggior valore e di più alta redditività (TRM) è quindi facilmente collocabile sul mercato, e sarà ceduto ai privati all'80% e il suo "appeal" consentirà quasi sicuramente anche la cessione di una quota di minoranza di AMIAT⁷ (49%). C'erano altre soluzioni, per mantenere il controllo pubblico di TRM (il 51% della proprietà) e sono state accantonate forse troppo frettolosamente.

Ma cosa succederà alle altre 9 aziende di servizi pubblici per la raccolta rifiuti della Provincia di Torino⁸, alcune senza impiantistica, altre alla ricerca di "salvataggi" economici finanziari esterni, quasi tutte senza una prospettiva, un percorso di alleanze e di capitalizzazione?

Abbiamo creduto, detto e scritto, che alla crisi delle aziende pubbliche si poteva e doveva rispondere perseguendo un percorso di alleanze e di costruzione di un nuovo soggetto industriale, controllato dal pubblico, a partire dall'impiantistica, transitoria e a regime; così non è stato ed oggi ognuno sta percorrendo una propria strada per salvare il salvabile (esperienza, investimenti ed occupazione).

L'attuale *liberi tutti ed ognuno per se* è rischioso e richiama la responsabilità della politica e delle istituzioni (proprietarie a pieno ti-

⁷ AMIAT, Azienda Multiservizi Igiene Ambientale Torino, società pubblica che gestisce il servizio di raccolta dei rifiuti urbani nella città di Torino.

⁸ Nella Provincia di Torino sono affidatari di servizi di raccolta, trasporto e smaltimento altre 9 aziende pubbliche CIDIU, SETA, SIA, ACEA, SCS, ACSEL, ASA, CCS e ARFORMA, alcune delle quali in situazioni economico-finanziarie e operative molto precarie e complessivamente coprono un bacino di 316 comuni e 1,4 milioni di abitanti, danno lavoro, direttamente o indirettamente, a circa 7.000 dipendenti ed il loro giro di affari è superiore ai 500 milioni di €.

tolo delle aziende pubbliche, a maggior ragione dopo la recente sentenza della Corte costituzionale del 17 luglio 2012⁹), nella ricerca di una soluzione industriale (a controllo maggioritario pubblico) comune, condivisa ed adeguata. È pericoloso e irresponsabile pensare che le Istituzioni e la Politica possano chiamarsi fuori, ignorare la "crisi" del sistema delle proprie aziende pubbliche, limitando il proprio ruolo ad una "governance" astratta; il rischio è che tra non molto tempo non ci sia più nulla da governare e che l'esperienza delle aziende pubbliche della Provincia di Torino finisca in "liquidazione", venduta al miglior offerente.

Occorre per questo, prima che sia troppo tardi definire una nuova strategia, lavorare ad un percorso di *salvataggio, aggregazione e rilancio del sistema delle aziende pubbliche di Igiene Urbana che rappresentano ancora oggi un enorme valore, non solo economico*; il sistema dei rifiuti vale complessivamente nel territorio della Provincia di Torino quasi 800 milioni di Euro l'anno, dà lavoro, direttamente ed indirettamente, a circa 10.000 dipendenti, rappresenta ancora oggi saperi e conoscenze, professionalità ed eccellenze che è irresponsabile ignorare o abbandonare.

In questo nuovo scenario, certamente problematico, occorre una nuova fase del Modello Torino, un nuovo progetto ed un nuovo patto tra le istituzioni.

Sicuramente è necessario *mettere mano alla normativa, nazionale e soprattutto regionale, modificando le attuali distorsioni della legge regionale 7/12*; mi auguro che almeno questa volta la Regione Piemonte ascolti chi si è occupato in questi anni di rifiuti e può per questo contribuire a scrivere una legge migliore.

⁹ Sentenza n. 199 del 17 luglio 2012 con cui la Corte Costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 4 del Decreto Legge 13 agosto 2011 n. 138.

